



Managerpolitiek

Waarom historici oog voor management moeten hebben¹

RONALD KROEZE EN SJOERD KEULEN

97

Manager Politics: Why Historians should be Aware of Management

This article pleads for the incorporation of methods of (public) management and public administration sciences in the writing of political (cultural) history. These help historians to become more sensitive to the language and influence of managers and management in politics, enabling them to understand the era of manager politics that established itself from the 1980s onwards. The insights and gains of the new approach are illustrated by the case of Dutch politics during the cabinets of Prime Ministers Lubbers (1982-1994) and Kok (1994-2002) that show how politics became dominated by management. This led to important changes in the complement of staffing and behaviour of political parties, the cabinet and the public administration. How manager politics altered power relations is illustrated by the easy adoption of new routines and policies based on management (gurus).

Inleiding

De opmars van managerslogica in de politiek en (semi-)publieke sector wordt al enige tijd met een kritische blik gevolgd, maar historische studies ernaar blijven uit.² Alleen wanneer historici aandacht krijgen voor de invloed en taal van managers en management zullen zij de veranderingen in de Nederlandse politieke cultuur van de afgelopen decennia kunnen duiden. Dat kan door de politieke cultuurbenadering te verbinden met methoden van bestuurskunde en managementstudies. Zo ontstaat meer aandacht voor de veranderingen van politieke taal en de gevolgen die dit heeft voor de organisatie van macht, bestuur en beleid. Daarmee worden politici die zich in de jaren tachtig als managers presenteerden beter historisch verklaard en wordt duidelijk dat hun gebruik van managementconcepten niet vrijblijvend was, maar de politiek ingrijpend veranderde.³

Managerial turn: historiografie en methode

Politieke geschiedenis is als onderzoeksveld de laatste drie decennia sterk van karakter veranderd. Als gevolg van de *linguistic turn* – die leidde tot een *cultural turn* – besteedden historici meer aandacht aan politieke culturen en discoursen.⁴ Daardoor zijn stijlbreuken en veranderingen in de vorm van politiek in beeld gekomen.⁵ Ook leidde het tot meer interesse voor contemporaine geschiedenis. In Groot-Brittannië, waar de politieke cultuurbenadering veel aanhangers heeft, verschenen historische studies over bijvoorbeeld Margaret Thatcher, Tony Blair en New Labour.⁶ In Nederland tonen de onderzoeksprojecten ‘Natiestaat’ en ‘Omstreden Democratie’ en de analyses die zijn gemaakt van Wim Kok en Pim Fortuyn de interesse voor de eigentijdse geschiedenis.⁷ De digitalisering van bronnen van contemporaine geschiedenis bieden hiertoe nieuwe mogelijkheden.

Desondanks is de opkomst van de manager en het bijbehorende managementdiscours in de politiek onderbelicht gebleven. Weliswaar is aangetoond dat de lichter politieke leiders van de jaren tachtig en negentig zich als ‘managers’ presenteerden en dat dit op een verandering wijst⁸, maar deze leiders, hun discours en de gevolgen zijn nooit als zelfstandige thema’s onderzocht. De betekenis van het managementdiscours is gerelativeerd en gepresenteerd als ‘ideologische onderkoeling’ en een terugkeer naar de

1 Met dank aan de redactie van de *BMGN - LCHR* voor het commentaar op eerdere versies.

2 Zie ondermeer Jouke de Vries, *Paars en de managementstaat. Het eerste kabinet-Kok [1994-1998]* (Apeldoorn 2002); Frank Ankersmit en Leo Klinkers (eds.), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008).

3 Alle in dit artikel gebruikte interviewcitaten zijn terug te vinden in: Sjoerd Keulen en Ronald Kroeze, *De leiderschapscarrousel. Waarom iedere tijd zijn eigen leider vraagt* (Amsterdam 2011).

4 Nancy Partner, ‘Narrative Persistence: The Postmodern Life of Narrative Theory’, in: Frank Ankersmit, Ewa Domanska en Hans Kellner (eds.), *Re-Figuring Hayden White* (Stanford 2009) 81-105; Paul Readman, ‘The State of Twentieth-Century British Political History’, *Journal of Policy History* 21 (2009) 219-238, aldaar 232.

5 Dick Pels en Henk te Velde (eds.), *Politieke stijl. Over representatie en optreden in de politiek* (Amsterdam 2000); F.R. Ankersmit, *Macht door representatie. Exploraties III: Politieke filosofie* (Kampen 1997).

6 Readman, ‘The State of Political History’, 220, 227.

7 Dick Pels, *De geest van Pim. Het gedachtegoed van een politieke dandy* (Amsterdam 2003); Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok. Over veranderd Nederland* (Amsterdam 2005).

8 Ido de Haan, ‘Stijl, vorm, ontwerp. Nadeel en nut van het stijlbegrip voor de politiek’, in: Pels en Te Velde, *Politieke stijl*, 18-44, aldaar 21; idem, *Politieke reconstructie. Een nieuw begin in de politieke geschiedenis* (Utrecht 2004) 23.

traditie van de consensuspolitiek.⁹ Dat is opvallend omdat de Nederlandse ‘managerpolitiek’ vanuit internationaal perspectief opviel als een nieuwe vorm van bestuur.¹⁰

De beperkte aandacht voor de ‘managerial turn’ in de politiek is vooral een gevolg van te weinig interdisciplinariteit. Hoewel de laatste jaren samenwerkingsprojecten zijn opgezet¹¹, worden voor historici belangrijke onderzoeksresultaten uit bedrijfskunde, bestuurskunde en managementstudies nauwelijks geïncorporeerd in de politieke geschiedenis. Dit moet veranderen, al was het maar omdat het managementdiscours de grenzen tussen bedrijfsleven, overheid en politiek en het onderscheid tussen de hieraan verwante wetenschappelijke disciplines heeft vervaagd.¹² Bovendien zijn de managementwetenschappen voor historici interessanter geworden, omdat daar onder invloed van de *linguistic turn* een ‘historic turn’ heeft plaatsgevonden, waardoor meer aandacht is gekomen voor de historische ontwikkeling van de taal, cultuur en praktijk van management.¹³ Uit de historische managementstudies blijkt dat management vanaf de jaren zeventig niet alleen een enorme opmars heeft gemaakt, maar op dat moment ook wezenlijk van karakter veranderde. Van een mechanisch sturingsmechanisme voor de hele organisatie veranderde management steeds meer in een benadering die op de manager zelf gericht was. Deze kon – net als een politiek leider – het verschil maken met zijn stijl. De manager moest richting geven, motiveren en werd een ‘figurehead’ met ‘duties of ceremonial nature’.¹⁴ Zo kon management op een moment dat de democratie veranderde en klassieke ideologieën en traditionele elites als uitvloeisel van de jaren zestig

9 Friso Wielenga, *Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2009) 283-304, vooral 288; Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1850* (Amsterdam 2005) 262-293; Ido de Haan, *Zelfbestuur en staatsbeheer. Het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw* (Amsterdam 1993) 126-131.

10 Remieg Aerts, ‘Civil Society or Democracy?: A Dutch Paradox’, *BMGN - LCHR* 125;2-3 (2010) 209-237, aldaar 234; Rudy B. Andeweg en Galen A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands* (Londen 2009) 205-228; Ken Gladdish, *Governing from the Centre: Politics and Policy-Making in the Netherlands* (Londen 1991).

11 Zie bijvoorbeeld: het nwo-project ‘Under Construction: The Genesis of Public Values’ (Corruptieproject).

12 Laurence E. Lynn, ‘Public Management: A Concise History of the Field’, in: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn en Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford 2005) 27-50, aldaar 42 en 43; Keulen en Kroeze, *De leiderschapscarrousel*, 31-40.

13 P. Clark en M. Rowlinson, ‘Treatment of History in Organization Studies: Towards an “Historic Turn”?’ *Business History* 46 (2004) 331-352; M. Rowlinson en A. Delahaye, ‘The Cultural Turn in Business History’, *Enterprise et Histoire* 55 (2009) 90-110; B. Czarniawska, *Writing Management: Organization Theory as a Literary Genre* (Oxford 1999).

14 Henry Mintzberg, *The Nature of Managerial Work* (New York 1973).



DE GROEP "NO NONSENSE" MET DE NIEUWSTE HIT!



Cartoonist Peter van Straaten illustreert treffend het nieuwe politieke discours van het *no nonsense* beleid van het kabinet-Lubbers I (28 januari 1983).

Persmuseum, Amsterdam.

aan invloed verloren¹⁵, een instrument worden om politiek en maatschappij te (re)organiseren: welzijn, onderwijs en zorg waren nu evengoed managementvraagstukken.

Er was een wezenlijk verschil met eerdere periodes van technocratisering en verzakelijking van politiek. In de jaren tachtig en negentig groeide (*New Public*) Management uit tot een ‘movement’ en werd een politiek-cultureel fenomeen.¹⁶ Directeuren en ondernemers werden de nieuwe helden en boeken van managementgoeroes verkochten beter dan dieetboeken en doktersromans. Hét managementboek van de jaren tachtig, Peters en Watermans *In Search of Excellence* (1982), werd meer dan tien miljoen maal verkocht en bleef tot 1997 het meest wijdverspreide bibliotheekboek ter wereld.¹⁷ Nederland bleef in deze trend niet achter, binnen het jaar werden populaire werken vertaald en niet zelden voorzien van een voorwoord van Nederlandse ondernemers en politici.¹⁸

Methodologisch betekent dit dat politiek-culturele historici (*public*) managementliteratuur moeten analyseren om vat te krijgen op de managementtaal. Door naar langere periodes van bestuur en management te kijken vallen de verschillen binnen het managementdiscours op. Deze worden zichtbaar in de politieke en populaire presentatie van management in de Kamer of de literatuur. Zo krijgt ook het machtsaspect, dat in de politieke cultuurbenadering is ondergesneeuwd¹⁹, en waar bestuurs- en managementkundigen meer oog voor hebben, weer aandacht. Bijvoorbeeld door de redeneertrant van management en managers te analyseren en zo te kijken naar de winnaars en verliezers.²⁰ Transfer van managementconcepten en de gevolgen daarvan voor beleid en bestuur kunnen door case studies geëxpliciteerd worden. Alleen dan wordt duidelijk dat de opkomst van een nieuwe dominante politieke taal zowel de belichaming als katalysator van een verandering van politieke inhoud en macht is.²¹

15 Bernard Manin, *The Principles of Representative Government* (Cambridge 1997) 206 en volgende; James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam, Meppel 1995).

16 Christopher Hood, ‘The Word, the Movement, the Science’, in: Ferlie, *Oxford Handbook Public Management*, 7-26, aldaar 12-13.

17 Andrzej Huczynski, *Management Gurus* (Londen 1993) 35.

18 L. Karsten en K. van Veen, *Managementconcepten in beweging. Tussen feit en vluchtigheid* (Assen 1998) 40-42.

19 De Haan, *Politieke reconstructie*, 22.

20 Tony J. Watson, ‘Managers, Managism and the Tower of Babel: Making Sense of Managerial Pseudo-Jargon’, *International Journal for Sociology of Language* 166 (2004) 67-82.

21 Quentin Skinner, *Visions of Politics: On Method* (Cambridge 2002). Reinhardt Koselleck, *Futures Past: On the Semantics of Historical Time* (Cambridge 2004).

Managers in de politiek

De opkomst van de manager vindt haar voedingsbodem in de politieke malaise van de jaren zeventig, die werd veroorzaakt door de stijgende kosten van de verzorgingsstaat, het failliet van de keynesiaanse aanpak, de mislukte democratisering en de oliecrises van 1973 en 1979. De kabinetten-Lubbers (1982-1994) introduceerden een 'nieuwe consensusstijl' die 'nuchter en zakelijk' was.²² Premier Lubbers gold als 'Ruud Shock' vanwege zijn ingrijpende hervormingen en werd getypeerd als 'manager in de politiek' wiens stijl en hervormingsplannen internationaal respect afdwongen. Dat laatste was niet vreemd, want ook in België, Denemarken, Duitsland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten traden 'managers' aan die elkaars ontwikkeling volgden en *best practices* overnamen.²³ Tegenover wat al snel de overwinning van Nieuw Rechts ging heten werd aanvankelijk nog een *counter discourse* geplaatst, totdat in de jaren negentig de linkse partijen van de Derde Weg managerpolitiek ook omarmden.²⁴

Tijdens de formatie van het kabinet-Lubbers (1982-1986) kwam een eerste element van managerpolitiek naar voren. De voormalig bedrijfsdirecteur Lubbers probeerde zoveel mogelijk mensen uit het bedrijfsleven zitting te laten nemen in zijn kabinet. Hij stelde drie voormalige managers, een commissaris en niet minder dan zeven directeurs van bedrijven aan. De kabinetsploeg omschreef zijn beleid als 'no nonsense'²⁵ en in de ministerraad werd kort en zakelijk vergaderd als ware het een raad van bestuur, want volgens staatssecretaris van Verkeer Neelie Smit (Vereniging voor Vrijheid en Democratie; vvd) was 'de aard van het werk' gelijk. Leaders in het bedrijfsleven 'moeten een tent draaiende houden, wij moeten de bv

- 22 Herman de Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat, 1945-1990', in: Remieg Aerts e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland, 1789-1990* (Nijmegen 2001) 265-343, aldaar 321.
- 23 Clay Clemens, 'The Chancellor as Manager: Helmut Kohl, the CDU and Governance in Germany', *West European Politics* 17 (1994) 28-51; Frank P. Sherwood, 'Maggie the Manager: Administrative Reform in Britain', *The Bureaucrat* 21 June 1991; 'Premier Martens', in: Arendo Joustra en Erik van Venetië, *Ruud Lubbers. Manager in de politiek* (Baarn 1991) 275.

- 24 Sjoerd Keulen en Ronald Kroeze, 'Breken met het verleden. De Derde Weg voorbij: De Den Uyl-lezing van Wouter Bos', *Socialisme & Democratie* 67 (2010) 54-62; Piet de Rooy, 'Grote veranderingen in een klein land', in: De Rooy en Te Velde, *Met Kok*, 149-224, aldaar 155.
- 25 'No nonsense' werd door minister Jan de Koning op 21 februari 1980 in de Kamer geïntroduceerd, tot het kabinet-Lubbers werd het nog éénmaal gebruikt. Tijdens de kabinetten-Lubbers nam het woord een vlucht en werd het in beide Kamers 96 maal tijdens een debat gebruikt, met name in de eerste twee jaar: respectievelijk 18 en 21 maal.

Nederland net zo goed draaiende houden'.²⁶ De uitdrukking 'bv Nederland', waarin Nederland als bedrijf werd voorgesteld, was typisch voor de jaren tachtig en werd vanaf 1982 net als de begrippen 'manager' en 'management' veel gehoord.²⁷

Tabel 1: Aantal plenaire debatten waarin het woord 'management' en 'manager' werden gebruikt in een parlementair jaar, vijfjaarlijkse steekproef, 1965-2001.

Parlementair jaar	Management	Manager
1965-1966	1	1
1970-1971	16	2
1975-1976	20	3
1980-1981	24	3
1985-1986	35	4
1990-1991	44	7
1995-1996	82	19
2000-2001	73	11
2005-2006	47	11

Bronnen: Gedigitaliseerde *Handelingen van de Tweede Kamer*.

De managers brachten een taalverandering teweeg: de 'bv Nederland' had een 'financieringstekort' en 'no nonsense' beleid moest met behulp van de 'kaasschaaf' de staat 'terugdringen'.²⁸ Hiermee werd bewust een kloof gecreëerd met de oude politiek van het kabinet-Den Uyl. Lubbers stelde daarover:

- 26 Wubbo Tempel, 'Er zijn zoveel stijlen van leiden als er ondernemers zijn', *NRC Handelsblad* 24 april 1985, 11.
- 27 'bv Nederland' werd voor het eerst gebruikt door G. Gerritse (CDA) op 25 februari 1982: *Handelingen Tweede Kamer (HTK)* 1981-1982, 2398; zie ook Flip ten Cate, *Dag tante Truus! Uitspraken van Lubbers-Van Aardenne & Co* (Amsterdam 1986).

- 28 Andeweg en Irwin, *Governance of the Netherlands*, 214. 'Kaasschaaf' werd bijvoorbeeld voor het eerst als bezuinigingsmetafoor op 22 maart 1983 door A. Hijmans (PvdA) gebruikt, *Handelingen Eerste Kamer (HEK)* 1982-1983, 457.

Voor mij was mijn premierschap een revanche op de periode-Den Uyl, waar ik natuurlijk medeverantwoordelijk voor was. Nu is het afgelopen, het roer gaat om. Het was een breuk. [...] No nonsense was bewust gekozen om te zeggen: [...] 'We moeten ophouden met die abstracte verhalen, dat hebben we nou wel genoeg gehoord'. Ik bemoeide me met dingen, ik managede dingen. Ik was manager in de politiek. Manager associeerde men, en dat werd ook vaak geschreven, met 'die man heeft geen politieke idealen, hij is alleen maar een manager'. Ik wilde wel degelijk een ander Nederland, dynamiek, individualisering, modernisering. Het is een journalistieke typologie. Ik vond het in zekere zin een eretitel, want je managede in ieder geval, je kreeg iets uit je vingers. Dat was de managing dimensie. Ik ging dan ook ver in mijn bemoeienis.²⁹

De verandering ging razendsnel. Nog in 1976 hadden de negen grootste industriële van Nederland een brandbrief aan het kabinet-Den Uyl geschreven waarin ze vroegen om

een radicale verbetering van het ondernemingsklimaat door een positieve benadering van ondernemend Nederland en door het vermijden van beleidsdaden en -uitspraken, die het vertrouwen van binnen- en buitenland in de mogelijkheden, die Nederland biedt, ondermijnen.

NRC Handelsblad meende dat het 'weinig gebruikelijk is [...] voor individuele managers in dit land zich publiekelijk uit te spreken over kwesties van algemene politiek'.³⁰ Vijf jaar later presenteerde de voorzitter van de raad van bestuur van Shell G.A. Wagner op verzoek van de politiek zijn rapport *Een nieuw industrieel elan*. Het ademde hetzelfde optimisme als *In Search of Excellence*³¹ en werd integraal overgenomen in Lubbers' regeringsverklaring van 1982. In de twee decennia na de commissie-Wagner installeerde de regering tenminste 31 commissies die werden voorgezeten door leiders uit het bedrijfsleven, vaak voor vraagstukken die al jaren muurvast zaten. Ook provincies en gemeentes volgden deze trend door 'regionale varianten van "Wagner"' met lokale zakenlieden te installeren.³² Op landelijk niveau adviseerde de commissie-Dekker over een nieuwe organisatiestructuur en bezuinigingen in de gezondheidszorg. In 1987 had premier Lubbers persoonlijk Wisse

29 Interview auteurs met R.F.M. Lubbers (10 oktober 2009).

30 'Brandbrief aan kabinet en kamer. Topondernemers: beleid moet om', *NRC Handelsblad* 13 januari 1976, 1; Hoofredactioneel commentaar 'Diepe verontrusting', *idem*, 7.

31 Huczynski, *Management Gurus*, 156.

32 Marijn Molema, *Regionale kracht. Economisch beleid in Noord-Nederland en Noordwest Duitsland, 1945-2000* (Assen 2011) 274, 276.

Dekker, de president-commissaris van Philips en één van de invloedrijkste en meest geïnterviewde topmannen van Europa, gebeld om deze commissie voor te zittingen: 'Ik zoek iemand die dit zakelijk benadert', vertelde Lubbers aan Dekker.³³ Managers bepaalden hoe Nederland eruit moest komen te zien.

Ook de parlementariërs wilden van managers leren en liepen stages bij Nederlandse bedrijven tijdens het zomerreces.³⁴ Aan dit door het Verbond van Nederlandse Ondernemingen en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO-NCW) opgezette programma, waarbij ieder Kamerlid aan een eigen manager werd gekoppeld, deed in 1996 meer dan de helft van de Kamerleden mee.³⁵ Een jaar voor het rapport-Dekker besloot het parlement tot het instellen van een commissie voor een 'simpel' belastingplan. Om dit te bereiken was het noodzakelijk dat de commissie werd voorgezeten door een niet-politicus.³⁶ De commissie-Van Oort (Amrobank) voldeed aan de opdracht door het rapport *Zicht op eenvoud* te presenteren. Dergelijke commissies komen nog steeds veel voor en zij zijn zowel de belichaming als initiators van managerpolitiek.

Tabel 2: Aantal door de regering ingestelde commissies die door een (voormalige) leider uit het bedrijfsleven werd voorgezeten.

Periode	Aantal
1980-1985	1
1985-1990	3
1990-1995	3
1995-2000	4
2000-2005	11
2005-2010	10

Bronnen: NRC Handelsblad, Trouw, Het Financieel Dagblad, de Volkskrant, 1980-2010.

33 Interview auteurs met W. Dekker (17 september 2009).

34 НТК 1985-1986, 19336 nr. 2, Rapport onderzoek van de organisatie en de werkwijze der Kamer.

35 Interview auteurs met A. Jorritsma-Lebbink (20 januari 2010); 'Tachtig Kamerleden in tweede top-ronde Jong', *Forum* 25 januari 1996, 9.

36 Michèle de Waard, 'Wijze mannen moeten politieke knopen doorhakken', *NRC Handelsblad* 20 juli 1991, 14.

Partijmanagement: de manager als partijvoorzitter en adviseur

Het ideaal van de manager bereikte zijn hoogtepunt in de jaren negentig, niet alleen het Christelijk Democratisch Appèl (CDA) en de liberale vvd werden er door aangetrokken, tijdens de Paarse kabinetten bekeerden ook Democraten '66 (D66) en de Partij van de Arbeid (PvdA) zich tot management. De politicoloog Jouke de Vries omschreef het Paarse kabinet als het bestuur van een 'managementstaat'.³⁷ Naar een idee van de liberale leider en voormalig Shell-manager Frits Bolkestein werd het kabinet vormgegeven als een managementteam; na elke termijn moesten de portefeuilles rouleren om te voorkomen dat ministers zich gingen identificeren met 'hun' departement. Om na te denken over nieuw beleid introduceerden ze 'Captain of Industry seminars'. Tijdens een van deze seminars adviseerden Ahold en Unilever minister van Landbouw Jozias van Aartsen om de gekkekoeienziekte-crisis van 1996 aan te pakken als een 'recall' van een ondeugdelijk product.³⁸ De vijfmaal tot 'manager van het jaar' verkozen Ahold-CEO (Chief Executive Officer) Cees van der Hoeven kwam regelmatig bij Wim Kok op bezoek, terwijl de premier oud Philips-president Jan Timmer benoemde tot voorzitter van het Millenniumplatform. Minister van Verkeer en Waterstaat Annemarie Jorritsma had met Kok de Philips-president al bezocht toen het reorganisatieprogramma Centurion liep 'om ons dat eens even helemaal goed uit te laten leggen, dat heeft hij echt geweldig gedaan. Voor de grote Jan Timmer hadden we heel veel respect'.³⁹ Na zijn afscheid bij Philips was het een logische keus om Timmer te benoemen tot voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Nederlandse Spoorwegen waar de reorganisatie en privatisering tot stilstand waren gekomen.

Met het bedrijfsleven als gewaardeerd adviseur was het niet verwonderlijk dat ook de politieke partijen hun inspiratie uit het zakenleven haalden. De oude ideologieën voldeden niet meer en de grote partijen schudden hun ideologische veren af: in de managementstaat was management zelf een ideologie geworden en de garantie voor politieke aantrekkingskracht.⁴⁰ De partij moest anders worden georganiseerd, want in de overgang van het tijdperk van de partijpolitiek naar die van de publieksdemocratie⁴¹ ging het niet langer meer 'met de harde hand van de oude partijbaronnen, maar [moest het] met de gestroomlijnde nieuwe technieken van een moderne manager'. Anders dan bij voorgangers als Piet

37 De Vries, *Paars en de managementstaat*, 19; Het concept ontleende De Vries aan John Clarke en Janet Newman, *The Managerial State* (Londen 1997).

38 De Vries, *Paars*, 79.

39 Interview auteurs met A. Jorritsma-Lebbink (20 januari 2010).

40 Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services* (Oxford 1993) 1-10; Henk te Velde, 'Moeizaam fietsen met de wind mee', in: De Rooy en Te Velde, *Met Kok*, 97-149, aldaar 102-104; De Haan, *Zelfbeheer*, 132.

41 Manin, *Principles of Representative Government*, 218-236.

Steenkamp (CDA) of André van der Louw en Ien van de Heuvel-de Blank (PvdA) was niet het beheer en de verspreiding van het klassieke gedachtegoed van de partij het uitgangspunt van het voorzitterschap, maar kennis van management leidend. Daarom stelde het CDA Wim van Velzen (1987-1994) aan als nieuwe partijvoorzitter, met als belangrijkste taak een nieuw *Human Resource*-beleid op te zetten waarbij rekrutering niet op partijloyaliteit maar op professionaliteit en managementkwaliteiten was gebaseerd.⁴² De PvdA volgde met haar keuze voor Felix Rottenberg, die als een moderne crisismanager zijn partij reorganiseerde. De 'schoktherapeut' Rottenberg introduceerde als partijvoorzitter nieuwe rekruterings- en communicatiemethoden. Niet partijdagen, maar nieuws per fax, briefings en kennisfestivals werden de belangrijkste partijactiviteiten.⁴³ D66 volgde door Tom Kok als partijvoorzitter te installeren. Kok combineerde deze functie met een zetel in het bestuur van verzekeringsmaatschappij Achmea; en hij introduceerde bedrijfssponsoring voor het jaarlijkse partijcongres.⁴⁴

Met managers als partijvoorzitters was het een logische stap om CEO's de verkiezingsprogramma's te laten schrijven. Dit gebeurde vanaf 1994 dan ook geregeld. Het was ook een stuk eenvoudiger, want anders dan in 1976 stonden CEO's in de 'managementstaat' in het middelpunt van de belangstelling en voelden ze zich vrij de media hun partijkleur te melden.⁴⁵ In de verkiezingscampagne van 1998 hielden bestuursvoorzitters en politici zelfs een verkiezingsdebat in het hart van de Nederlandse politiek; in een afgeladen Ridderzaal.⁴⁶ Het Algemeen Ouderenverbond (AOV) beet in 1994 de spits af door de staalmagnaat Ron Meijer het verkiezingsprogramma te laten schrijven, terwijl KPN-directeur Wim Dik in hetzelfde jaar D66 hielp bij het verkiezingsproces. In 2001 schreef Pieter Korteweg (Robeco) mee aan het verkiezingsprogramma van de VVD, terwijl Jan-Michiël Hessels van de retailreus Vendex bij het CDA en Han Noten (Start uitzendbureau) bij de PvdA meeschreven. In 2006 was British Telecom CEO Ben Verwaayen (VVD) tot nu toe de laatste zakenman die voorzitter was van een verkiezingsprogramma commissie.⁴⁷

42 Dik Verkuil, *Een positieve grondhouding. De geschiedenis van het CDA* (Den Haag 1992) 264, 268.

43 Jos de Beus, "'Rottenbergrede". Ofwel de rommelige redding van de Partij van de Arbeid', in: Pels en Te Velde, *Politieke stijl*, 175-206.

44 Peter de Bruijn, 'Durf en kleur nodig', *NRC Handelsblad* 25 november 1996, 3; Eric Vrijen, 'Politici onderbetaald', *Elsevier* (23 oktober 1999).

45 Cees Banning, 'Captains of Industry kiezen voor CDA en VVD', *NRC Handelsblad* 23 april 1994, 17.

46 'Begrip top bedrijfsleven voor ergernissen Kok', *Het Financieele Dagblad* 23 april 1998, 1.

47 Derk-Jan Eppink, 'Geschild in D66 over lijsttrekker Europa', *NRC Handelsblad* 13 december 1993; Robert Giebels, 'Met stalen nagels moet de Kamer zich bemoeien', *ibidem* 1 augustus 1997, 2; 'Politiek tussen Hema en De Bijenkorf', *Het Financieele Dagblad* 31 oktober 2001; 'De schrale erfenis van Balkenende', *ibidem* 19 oktober 2002; Ria Roerink, 'Politiek wil CEO's zonder ministerwens', *ibidem* 1 december 2005.

Beleidsveranderingen als gevolg van managerpolitiek

Een ingrijpende discours- en stijlverandering leidt tot inhoudelijke veranderingen.⁴⁸ Net als in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en de Scandinavische landen wilde Lubbers (en Kok) de overheid afslanken door privatisering en deregulering.⁴⁹ De politieke managers haalden hiervoor hun inspiratie uit de recente managementliteratuur. Minister van Economische Zaken Koos Andriessen (CDA) en milieuminister Pieter Winsemius (VVD) bejubelden managementgoeroes. Winsemius vertelde in 1983: 'Vier sleutelcriteria komen in het boek *In Search of Excellence* steeds terug en die hanteer ikzelf ook in deze functie'.⁵⁰ Hij introduceerde het boek op zijn departement en gebruikte het om het ambtelijk doemdenken over milieubeleid te doorbreken.⁵¹ Hoe zeer Winsemius in de kracht van management geloofde bleek uit zijn 'politiek testament' dat hij in 1986 schreef.⁵² Dit afscheidscadeau in de vorm van een overheidsmanagementboek werd al snel wijdverspreid en stelde het model van Peters en Waterman als uitgangspunt voor de ambtelijke organisatie en beleidscyclus.⁵³ De van een managementconcept afgeleide beleidslevencyclus kreeg een prominente plek in Winsemius' Meerjarenprogramma Milieubeheer dat in september 1984 naar de Kamer werd gestuurd en het fundament legde voor het milieubeleid van de jaren negentig.⁵⁴ *In Search* kreeg in 1992 een op de overheid toegesneden opvolger in de vorm van Osborne en Gaebler *Reinventing Government*.⁵⁵ Het werd voor politici de 'bijbel' van het besturen waarin Nederland als voorbeeldland werd geprezen. Het sprak 'zeer tot de verbeelding', aldus

48 F.R. Ankersmit, *Aesthetic Politics: Political Philosophy beyond Fact and Value* (Stanford 1996) 159; Keulen en Kroeze, *De leiderschapscarrousel*, 99 en volgende.

49 Walter J.M. Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe* (Cheltenham 1997).

50 Henk Mulder en Michael van Os, 'Afslanken bij de overheid: vrom-stijl. Gesprek met Winsemius en Van Wolferen', *Management Totaal* (november/december 1983) 14-20, aldaar 17; Pieter Winsemius, *Gast in eigen huis. Beschouwingen over milieumanagement* (Alphen aan den Rijn 1986).

51 Maarten Hajer, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and Policy Process* (Oxford 1997) 187 en volgende.

52 Frank Lafort, 'De aanpak van Winsemius', *Elsevier* (10 mei 1986) 52.

53 Winsemius, *Gast in eigen huis*, 18-23. Het idee van de beleidslevencyclus werd voor het eerst uitgewerkt in zijn Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1985-1989.

54 HTK 1984-1985, nr. 18602, Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1985-1989. De beleidslevencyclus was afgeleid van de *product life cycle*: Theodore Levitt, 'Exploit the Product Life Cycle', *Harvard Business Review* (november/december 1965) 81-94.

55 David E. Osborn en Ted A. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Changing the Public Sector* (New York 1993).

minister van Binnenlandse Zaken Ed van Thijn (PvdA) die Gaebler voor een symposium naar Nederland haalde.⁵⁶

De basis voor zijn nieuwe milieubeleid vond Winsemius eveneens in de managementliteratuur, waardoor het beleid van milieuhygiëne in milieubeheer veranderde. Winsemius' inspiratiebron was het *bubble*-concept dat oud-McKinseyadviseur William Drayton in 1981 in *Harvard Business Review* presenteerde. Winsemius was hier al enthousiast over voor hij minister werd. Tijdens het jaarlijkse congres van werkgeversorganisatie VNO in 1982 had hij over dit concept een presentatie gegeven aan de hand van een variant op het sprookje Sneeuwwitje. In zijn versie moesten 'de zeven dwergen die – in de vorm van zeven betrokken departementen – het mooie meisje met hun liefde hebben doodvertroeteld' snel anders gaan werken.⁵⁷ Prins Winsemius zou als minister het overgereguleerde bedrijfsleven wakker kussen. Het *bubble*-concept was hiervoor een goed middel waarmee hij ook twee hoofddoelen uit Lubbers-I kon bereiken: deregulering en het terugdringen van de overheidsuitgaven.⁵⁸ In een nieuwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken onderzocht Winsemius of het *bubble*-concept daarbij kon helpen.⁵⁹

Uitgangspunt van het *bubble*-beleid was: 'Controlled trading will give the manager back the flexibility to find the best way of getting the job done that regulation took away'.⁶⁰ Niet langer werd in regels vastgelegd hoeveel schadelijke stoffen per productieproces maximaal mochten worden uitgestoten. Voortaan moesten managers zich voorstellen dat er een *bubble* (glaskoepel) over het hele bedrijf of over de gehele industrie was geplaatst, met aan hen de taak ervoor te zorgen dat niet meer werd uitgestoten dan tijdens de regulering was toegestaan. Met het bedrijf werd voortaan een uitstootplafond afgesproken waarvan het bedrijf zelf moest bepalen hoe ze daar onder zou blijven: door het productieproces aan te passen, of door er bijvoorbeeld emissierechten bij te kopen. Want dat laatste zou de logische vervolgstap zijn, aldus Drayton. 'A formal banking system creates a continuing

56 Laurence E. Lynn, 'Public Management: A Concise History of the Field', in: Ferlie, *Oxford Handbook Public Management*, 27-51, aldaar 45; Tom Peter, 'Foreword', in: Al Gore, *Creating a Government That Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review* (New York 1993) x, xxxviii; Ed van Thijn, *Retour Den Haag. Dagboek van een minister* (Amsterdam 1994) 201.

57 'Het sprookje van Winsemius', *Elsevier* (13 november 1982) 24.

58 HTK 1983-1984, 17391, nr. 43, Brief minister VROM over deregulering van overheidsregelingen, 13.

59 HTK 1984-1985, nr. 18600 XIII, nr. 2, Rijksbegroting ministerie van Economische Zaken, 60.

60 William Drayton, 'Thinking Ahead: Getting Smarter about Regulation', *Harvard Business Review* (juli/augustus 1981) 38-52, aldaar 38. Eerder verscheen in het eigen wetenschappelijk tijdschrift van McKinsey: Timothy B. Clark, 'Regulation: Letting the Market do the Job', *McKinsey Quarterly* (winter 1980) 61-75, waarin het concept van de *bubble* van Drayton uitgebreid werd uitgelegd.



▲ Minister Winsemius (VROM) ontvangt de nieuwe milieunota van werkgeversorganisaties VNO en NCW in 1985. Links van Winsemius Steef van Eijkelenburg van NCW, rechts van hem Cees van Lede van VNO. Algemeen Nederlands Persbureau.

incentive for companies to do more than required'.⁶¹ Het was één van de eerste beleidsstukken die Reagan als president implementeerde. Het paste bij zijn overtuiging dat 'government is not the solution to our problem; government is the problem', zoals hij dit bij zijn inaugurele rede formuleerde.⁶²

Het vertrouwen in de krachten van de markt en de efficiency van het bedrijfsleven was een fundamentele wijziging. Nederland liep hierin voorop. Aan dit denken lag management ten grondslag, maar niet alleen als een sturingsmechanisme, het werd zelfs moreel beter geacht: de politieke managers stelden dat het bedrijfsleven vanwege de managementbenadering niet alleen efficiënter werkte, maar bovendien moreel handelde omdat ze de maatschappij op een betaalbare manier van goede producten en diensten voorzag. Management maakte organisaties betrouwbaar en in staat zichzelf te reguleren. Dit idee werd verder uitgewerkt in het Nationale Milieubeleidsplan (1989) waarmee Nederland tot de progressieve voorhoede van Europa doorstootte en dit ook begon uit te dragen. Nederland werd een exporteur van milieubeleidconcepten met management als de leidraad van beleid.⁶³ Beleid en bestuur werden voortaan op managementconcepten gestoeld.

Conclusie

De politiek-maatschappelijke context en de verandering van management als discipline en genre bereidden de weg voor de komst van managerpolitiek, maar historici hebben er nog weinig oog voor. Dat is vreemd want de bekering tot management bleek niet vrijblijvend. Managerpolitiek leidde tot een (beleids)inhoudelijke wijziging en werd dé manier om goede politiek te voeren en veranderde daarom ook de aansturing van politieke partijen, het kabinet en de overheidsorganisatie. De dominantie van de manager, en daarmee het proces van privatisering, deregulering en bezuinigingen stoelde immers op het moreel-ideologisch gelijk dat management hielp beleid gelijk te schakelen met de sector die 'van nature' efficiënt geregeld was: het bedrijfsleven. Door al deze factoren veranderde de organisatie van het openbaar bestuur, de personele bezetting en de politieke stijl. Historici kunnen deze verandering verklaren wanneer zij putten uit een combinatie van inzichten en methoden van de politieke cultuurbenadering en de (*public*) managementliteratuur. Alleen zo kan de meest wezenlijke politieke discoursverandering van de afgelopen

61 Drayton, 'Thinking Ahead', 40.

62 Ronald Reagan, *Inaugural Address* (Washington, 20 January 1981). www.reagan.utexas.edu.

63 Duncan Liefverink, 'The Netherlands: A Net

Exporter of Policy Concepts', in: Mikael Skou Andersen en Duncan Liefverink (eds.), *European Policy Policy: The Pioneers* (Manchester 1997) 210-245, aldaar 210, 217.

decennia in kaart worden gebracht, de gevolgen ervan voor partijpolitiek, beleid en machtsvraagstukken worden geanalyseerd en de huidige kritiek erop van een historische basis worden voorzien. ◀

Ronald Kroeze (1983) is docent en promovendus aan de Vrije Universiteit Amsterdam en doet onderzoek naar leiderschap en managementgeschiedenis. Hij schrijft een proefschrift over de geschiedenis van corruptie en veranderende waarden van bestuur in de negentiende en twintigste eeuw. Email: dbr.kroeze@let.vu.nl.

Sjoerd Keulen (1982) is promovendus aan de Universiteit van Amsterdam en doet onderzoek naar leiderschap en managementgeschiedenis. Hij schrijft een proefschrift over de omzetting van maatschappelijke thema's tot efficiënt beleid door politici en ambtenaren tussen 1945-2002. Email: s.j.keulen@uva.nl.

Over management en geschiedenis schreven zij ondermeer: Sjoerd Keulen en Ronald Kroeze, 'Convincing and Relevant Organizational History: Bridging the Gap between History and Management Science through Narrativism', *Management and Organizational History* 6 (2012) 171-189. Gezamenlijk deden zij onderzoek naar veranderend leiderschap in het NWO-programma 'Omstreden Democratie'. Hierover publiceerden zij het boek *De leiderschapscarrousel. Waarom iedere tijd zijn eigen leider vraagt* (Amsterdam 2011).